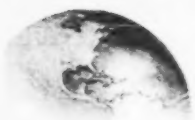
**About the Policy Group**
**Defence Policy**
**Defence and Academic Programs**
**Defence and Parliament**
**Documents**
- Policy Documents
- Strategic Analysis Documents
- Policy Forum Reports

# Canada-US Security Issues: A Review of the Policy Consultation Proceedings

**Defence Forum**
**Queen's University**
**Kingston, Ontario, 16 June 2000**
**Report**

by

Orrick White,
Ph.D. Candidate
Queen's Centre for International Relations
Queen's University



The consultation brought together about 75 individuals who represented the academic, military, political and non-governmental communities. A number of issues were discussed ranging from the changing nature of peacekeeping to the implications of 'continentalism'. While there was rarely consensus on any given issue, there did seem to be a common recognition that the Canada-US security relationship may be at a cross-roads. The way in which Canada addresses this shift was suggested to have several implications for the future of the 'special-relationship' that Canada and the US have had since the late 20th century. To explore both the shift and the policy implications that the shift may have for Canada, was the purpose of this policy consultation.

This paper will highlight some of the major issues that were discussed at the meeting. The purpose herein is to highlight the major themes of the sessions rather than to comprehensively review the points that were raised. Keeping this objective in mind, the paper will be divided into the four topics of the consultation: 1) Strategy 2020 and the Question of 'Continentalism'; 2) The Axworthy Doctrine, Neo-Wilsonianism and Canada-US security relations; 3) The Americanization of Peacekeeping Revisited: from Blue Helmets to Green Helmets; and 4) The Renewed Quest for ESDI and its Implications for North American Security.

The consultation began with an overview of the General Context of Canada-US security relations by a DND official. He spoke about the geographic, political and strategic context within which Canada and the US operate. To do so, he highlighted the disparities between the US and Canada in terms of size and power. While Canada is much larger geographically, he noted that the US is a military and economic superpower. To emphasise this fact, the official pointed out that the Canadian military budget is only 2 percent as large as the American budget. Moreover, in almost all areas of military equipment, the US outnumbers Canada by a margin of 10:1. Indeed, the official suggested that the US is so far ahead in the Revolution of Military Affairs (RMA) that it is running its own arms race.

Despite the huge differences between Canada and the US, the DND official suggested that there is a special relationship between the two allies which can be illustrated by the fact that there are more than 80 treaty-level defence agreements (including NORAD), 150 bilateral defence fora and some 150 Memoranda of Understanding between the two countries' militaries. Canada derives several benefits from this relationship including privileged access to the US defence market, a limited influence on US defence policy and cost effective continental defence approaches.

The DND official then highlighted the reality that Canada and the US, while close allies, do not always share a similar view of the world. Canada sees itself as a Middle Power and prefers multilateral approaches to security problems as shown by its recent efforts to ban land mines and to promote its Human Security agenda at the UN. The US, however, is more intent on acting in its national interest as it defends and promotes democracy throughout the world. Unlike Canada, the US is often suspicious of multilateral institutions and is reluctant to get involved in peacekeeping and peace support operations.

In terms of the present Canada-US relationship, the official suggested that there are a number of emerging issues that threaten to cause increasing strain between the two countries. For example, in the US, there is great deal of concern over issues of "homeland defence" which include, for example, cyber-terrorism, attacks against physical infrastructure, missile attacks (cruise and ballistic), cross-border criminal activity, etc. In Canada, however, the concern over 'homeland defence' is not as strong as it is in the US and this lack of emphasis has led the US to perceive Canada as the 'soft-underbelly' of US security.

In closing, the DND official suggested that Canada must balance between two strategic issues: 1) maintaining Canadian sovereignty and 2) increasing defence integration with the US. While the US recognises that Canada is not a superpower, it does expect us to be capable of and willing to address security issues that are of concern to them. A failure to address US concerns could, in the end, greatly harm a security alliance that has served both countries well over the past 50 years. In this vein, the official proposed that policymakers should be concerned with determining the implications of National Missile Defence (NMD)– for NORAD and for Canada itself. He also noted that Canada supports the development of the European Security and Defence Identity (ESDI); therefore, we need to determine where this leaves Canada if we do not support NMD. Will this leave Canada alone? Furthermore, what will be the Canadian role in the actual development of NMD if we do support it? These, he advanced, are the crucial questions that policymakers must address.

Dr. David G. Haglund, the Director of the Queen's Centre for International Relations (QCIR) then presented an overview paper of Strategy 2020.

## Topic 1: Strategy 2020 and the Question of 'Continentalism'

Presented by D. David G. Haglund (Director, QCIR)

Dr. Haglund's presentation focused on the `implications of continentalism for Canadian security interests. The presenter suggested that while he does not necessarily believe that history is cyclical, we can learn from the past and use

those lessons to address future challenges. In this light, he likened our current concern over National Missile Defence (NMD) to that of an issue which preoccupied Canada-US relations in the late part of the 19th century – the replacement of the Clayton-Bulwer treaty and the subsequent construction of the Panama Canal. He noted that, as was the case after the Clayton-Bulwer treaty was replaced, there will likely be a continuation of cooperative behaviour in the Canada-US security and defence relationship after NMD; regardless of whether or not we support its development. He suggested that this continuation will occur because there are many elements of "homeland defence" around which collaboration is necessary – combating crime and terrorism, for example.

Dr. Haglund then turned to address Strategy 2020 by suggesting that 'continentalism', a policy that Canada has followed since the 1940s, is a key component of Canadian internationalism. Indeed, he purported that continentalism is the method that Canadian policy-makers since 1945 have used in order to embed the country's 'American policy' within the broader context of an international agenda that can only be achieved though the 'appropriation of American power to Canadian ends'. (In other words, continentalism is the means to a multilateralist end.) He then expounded upon his view that Strategy 2020 continues this continentalist tradition. An example is found in its support of interoperability (ie. so that we can participate with our allies in missions that matter to Canadians.) In the end, Dr. Haglund suggested that the question for the future of Canada-US relations is not whether Canada will defect from continentalism; rather, the question is whether or not the US will remain committed to the same type of continentalism as it has in the past; or, instead, turn inward to focus on homeland defence, at the expense of mulitateralist efforts, as many unilateralists in Congress would prefer. He noted that the US could move in either direction on this issue.

In the discussion that followed many agreed with Dr. Haglund's argument that whether or not continentalism leads to multilateralism depends on the United States. It was posited that continentalism is indeed the Canadian tactic for achieving foreign policy objectives and it stands to follow that the key question is whether or not our neighbour will enhance our foreign policy objectives in the future. In this light, the key concern over NMD was viewed by some to be more a case of trying to determine if the programme is indicative of the US turning inwards or simply of it trying to maintain national security in order to be effective multilateralists. Either way, there was a general consensus that the US would condition Canadian security and defence policy.

On a somewhat different note, several participants suggested that interoperability has potentially negative consequences if the Americans become increasingly unilateralist because Canada would be capable and, therefore, potentially obligated to participate in dubious missions that might put our soldiers in harm's way. However, others countered with their view that interoperability does not obligate us to participate in missions that are not in the national interest. Indeed, some stressed the point quite bluntly that continentalism and interoperability, as advanced in Strategy 2020 does not mean that Canada must put itself into the "pocket of the US".

## Topic 2: The Axworthy Doctrine, Neo-Wilsonianism and Canada-US Security Relations

Presented by Dr. Joel Sokolsky

Dr. Sokolsky began his presentation by suggesting that the American ascendance to unipolar status has made the world safe for human security. He suggested that both the US's neo-Wilsonianism and Canada's Axworthy

Doctrine are 'crusading policies'. In this context, his main argument was that the source of friction between the US and Canada over Human Security is not over policy objectives, but over having 'two pulpits'. In other words, the United States wants to set the agenda and when our foreign minister preaches policy to the Americans we are infringing on this desire. Dr. Sokolsky went on to argue that the United States has, in fact, followed a human security agenda that allows it to 'go out and do good and do well' by promoting economic liberalism and democracy. He suggested that for Canada Human Security is the only way to legitimise overseas interventions and thus the next logical step, given that our overall foreign policy objectives mesh with those of the US, would be for human security to lead us to greater interoperability with the US. The major schism between these allies, he suggested, is that Canada pursues its agenda multilaterally (ideally, through the UN); whereas, the US tends to pursue its agenda unilaterally while 'cloaking' its efforts in multilateralism.

In the discussion that followed Dr. Sokolsky's presentation, several people suggested that he was being overly optimistic when he portrayed the 'two pulpit' issue as being relatively non-problematic. While some did agree that the friction between Canada and the US is exaggerated, many felt that a component of the relationship is indeed troubled and will be affected by these crusading foreign policies. Given this reality, it was suggested that considerable attention must be paid to the 'mood' of the relationship. In this regard, Canada should 'pick its fights carefully' because the Americans will remember the issues over which we have challenged them when it comes time for future policy negotiations.

In the end, most felt that the relationship between Canada and the US is still fairly solid. While many noted that there is a tendency to overestimate our ability to influence US policy, it was also recognised that there is considerable value in 1) Canada having a seat at the table and 2) Canada being well regarded by American policymakers. In other words, the consensus seemed to be that we should be seen as being sympathetic to American interests because we are not going to have a large impact on the American policy agenda in any case.

## Topic 3: The Americanization of Peacekeeping Revisited: From Blue Helmets to Green Helmets.

Presented by Dr. Jane Boulden

The purpose of Dr. Boulden's presentation was to determine whether or not the trend, originally identified by Dr. Joel Sokolsky in 1997, of the Americanization of peacekeeping has continued and if it has continued, to determine what effect it has had on Canadian and US decision-making and the Canada-US relationship. She pointed out that by looking at the willingness of Canada and US participation in peacekeeping in the post-Cold War era, a trend can be identified whereby Canada continues to be an active participant and the US has become increasingly so. Importantly, Dr. Boulden also pointed out a shift in the nature of UN operations from peacekeeping to peace-enforcement. She went on to posit that the shift could be reflective of the fact that the United States agreed to become more involved in peacekeeping only if it could choose the approach that best suited its interests. That being said, she was careful to suggest that the changing nature of peacekeeping was 'separate but not separable' from increased American involvement.

With regard to Canadian and US involvement, Dr. Boulden suggested that while the US was concerned in the early 1990s with trying to decide when and under what circumstances to intervene in conflicts, this was not really an issue in Canada. Instead, Canadian policymakers were more concerned with how to make peacekeeping better. Moreover, she suggested that in Canada, there has

traditionally been the tying together of national and international security that can now be identified as being the case in the US as well. In the end, Dr. Boulden argued that the arrival of the US into peacekeeping is not, in itself, a problem; indeed, this could be an opportunity for Canada to embed its foreign policy objectives. The real issues for Canada, she said, were to be found in 1) the practice of the UN contracting out its peace support operations and 2) the increasing use of force. In closing, Dr. Boulden said that the challenge for Canada is how to ensure that the advantages of traditional peacekeeping are not lost in the shift towards the greater use of force.

In the discussion that followed, one participant stated that while the US has been absolutely committed to peacekeeping it is now necessary to rethink how peacekeepers are trained and equipped to deal with post-Cold War conflicts. Because the effectiveness of the entire international system is at stake, what is now needed is a more robust peacekeeping and enforcement mandate. With regard to a more robust mandate, some surmised that it might be difficult for Canada to legitimise because the Canadian public is 'risk adverse' (unwilling to accept casualties). On the other hand, some suggested that Canadian soldiers have been intervening in dangerous places for decades; therefore, the Canadian public is no more risk adverse than to be expected given our duty to protect the lives of our soldiers. One participant pointed out that if we were not concerned about the welfare of our troops, then this would be perverse.

On a related note, the changing nature of conflict was raised by several participants. They pointed out that the civil-military distinction in conflict has been eroded significantly. Now, there is little protection from wearing a blue beret in a conflict environment. Given this shift, some questioned the wisdom of intervening in conflicts that do not threaten our 'vital national interests'; especially, since intervening in these types of conflicts has largely been done without the consent of the warring parties. In response to this position, others argued that in the end, instability in one part of the world that does not affect our national security initially, will eventually do so. The final theme raised, was that Canada seems willing to participate in these new types of peace-enforcement missions and therefore, Canada should address its capability to carrying out the roles that it wishes to play in the future.

▲

## Topic 4: The Renewed Quest for ESDI and its Implications for North American Security

Presented by Dr. Charles C. Pentland

Dr. Pentland's presentation was concerned mainly with trying to explain the emergence of the St. Malo declaration as well as the possible implications that ESDI will have for North American security. Essentially, Dr. Pentland suggested that the St. Malo declaration served to highlight the EU's perceived need for an autonomous ability to define its security interests and ability to act. He highlighted possible reasons as to why St. Malo was signed in 1998. These reasons included: 1) because it was in the national interest of the two major European powers (France and Great Britain) 2) because it was a functionalist continuation of deepening European structures (not very convincing); and 3) because Kosovo acted as a catalyst to improve the European pillar. With regard to the implications of ESDI for Canada, Dr. Pentland suggested that there are a few possibilities. If the ESDI includes an Atlanticist vision, there is not much to worry about; however, if ESDI follows a French vision of autonomy, then Canada will be left out of decision-making processes. In the end, he proposed that the best case scenario for Canada would be for ESDI to improve only slightly so that autonomous capacity for action is not developed but institutions are established that can provide for European identity.

In the discussion that followed, some suggested that neither the US nor Europe really are concerned about our reaction to ESDI nor about how it affects Canada. In this sense, many agreed that it is mainly a Canadian problem. Given this reality, some suggested that we should try to determine how we will obtain a seat at the table for ESDI policy consultations and what the Europeans will want from Canada (interoperability and increased defence capacities). Many intimated that ESDI is pushing Canada towards a North American Security and Defence Identity (or 'NASDI', as Dr. Charles Pentland referred to it). However, it was also suggested that this point might be moot because the Europeans have not even agreed upon whether or not they will pursue an Atlanticist or autonomous version of ESDI . Similarly, the point was raised that North American Defence might be a non-issue for Canada because the Americans have not formally invited Canada to participate in NMD.

Some participants addressed the issue of a partially developed ESDI in terms of the potential problems that this could cause for Canada. For example, one participant pointed out that if the EU does not have the capability to provide for its own defence and security; it will rely on NATO assets and Canada has a 6% ownership stake in how these assets are used. Others cautioned that policymakers should not perceive Canada as being imprisoned in the "triangle myth" (ie, Canada-US-Europe). Instead, we should try to maximise our options. To illustrate this point, one participant pointed out that Canada could have a significant number of forces in Europe and still not be recognised by the Europeans; therefore, perhaps we should take a step back and decide, instead, if and when we will participate in an EU led mission (ie. Canada should not be overly concerned with trying to offset the North American and European defence identities). Finally, others provocatively suggested that Canada doesn't really have a problem at all with ESDI because we do not have any security interests left in Europe; nor, do we have any significant economic links – the so called "Third Option". This view was seen to be significant because it may be indicative of a radical shift in the axis of Canadian security policy away from Europe. If this is indeed the case, the implications for Canada-US relations could be significant.

## Conclusions

The consultation concluded with some closing remarks by Dr. David G. Haglund. He noted that there were a couple of ways to view the Canada-US security relationship. Either the relationship is so strong that it can withstand many shocks or the relationship is going to be faced with a number of problems because of a fundamental shift in key security concerns. He suggested that now is the time to try to determine the overall health of the relationship and in this light, he offered his view that relative to years past, the Canada-US security relationship is in fairly good condition and will likely remain so for some time to come.

With regard to NMD, which may be a core issue in the relationship, Dr. Haglund advised policymakers to refrain from taking a definitive position on what might end up being a purely hypothetical system. At the same time, however, he also suggested that we should be cautioned against being too critical of the system lest the critiques cause unnecessary friction between Canada and the US. In the end, he surmised that NMD will probably not radically alter our security relationship because we have a number of security issues upon which to collaborate. Homeland defence is more important for Canadian defence and security than is NMD and if Canada focuses on selected aspects of homeland defence (e.g. combating terrorism, fighting crime) he suggested that this can also serve to reassure the Americans.

In closing, Dr. Haglund noted that changes in the US electoral cycle during the next decade should be of concern to Canadian policymakers. If there is a shift towards Congressional leadership from the Executive, then there will most likely be a shift in US foreign policy from 'global meliorism' to 'isolationism'. Dr. Haglund suggested, however, that this development would not be entirely negative for Canada since it would enable us to save money and to decrease obligations/commitments abroad, should we so desire. Overall, then, whichever way one interprets the state of the Canada-US security relationship, Dr. Haglund suggested that there are still many positive aspects of the relationship that can be emphasised in the future.

Français | Contact Us | Help | Search | Canada Site

Published: 2002-12-23 Important Notices

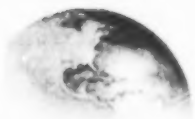
**À propos du Groupe des politiques**
**Politique de défense**
**La Défense et les programmes universitaires**
**La Défense et le Parlement**
**Documents**
- Documents sur la politique de défense
- Documents d'analyse stratégique
- Rapports des forums sur la défense

# Problèmes de sécurité Canada-États-Unis : Examen des résultats du Séminaire sur les orientations politiques

**Forum sur la Défense**
**Queen's University**
**Kingston, Ontario, 16 juin 2000**
**Rapport**

par

Orrick White,
Candidat au Ph.D.
Centre for International Relations
Queen's University



Le séminaire a réuni environ 75 personnes qui représentaient le milieu universitaire, la communauté militaire, le monde politique et les organisations non gouvernementales. Un certain nombre de questions ont été abordées, depuis la nature changeante du maintien de la paix jusqu'aux implications du " continentalisme ". Il y a rarement eu consensus sur un sujet donné, mais tout le monde a semblé reconnaître que les relations Canada-États-Unis en matière de sécurité sont à un tournant de leur histoire. L'attitude adoptée par le Canada aura des incidences sur l'avenir de la " relation spéciale " que le Canada et les États-Unis entretiennent depuis la dernière partie du XXe siècle. Le séminaire avait pour but d'examiner la nature de ce tournant historique et ses conséquences possibles pour le Canada.

Cet exposé porte sur certaines des grandes questions qui ont été abordées pendant le séminaire. Plutôt que d'examiner en détail tous les points qui ont été soulevés, il met l'accent sur les principaux thèmes qui ont été traités. Il se divise en quatre parties qui correspondent aux quatre principaux sujets abordés pendant le séminaire : 1) La Stratégie 2020 et la question du " continentalisme "; 2) La doctrine Axworthy, le néo-wilsonisme et les relations Canada-États-Unis en matière de sécurité; 3) Nouveau regard sur l'américanisation du maintien de la paix : des casques bleus aux casques verts; 4) La quête de l'Identité européenne de sécurité et de défense (IESD) et ses incidences sur la sécurité de l'Amérique du Nord.

Le séminaire a commencé par un aperçu de l'état général des relations Canada-États-Unis en matière de sécurité présenté par un fonctionnaire du MDN. Il a parlé du contexte géographique, politique et stratégique dans lequel évoluent le Canada et les États-Unis. Il a mis l'accent sur la disparité qui existe entre les deux pays en termes de taille et de puissance. Le Canada a une superficie beaucoup plus grande, mais les États-Unis sont une superpuissance militaire et économique. Pour souligner ce point, le fonctionnaire a signalé que le budget de la défense du Canada ne représente que 2 p. 100 de celui des États-Unis. De plus, dans presque tous les secteurs de l'équipement militaire,

les États-Unis dépassent le Canada par une marge de 10 à 1. Enfin, le fonctionnaire a signalé qu'en ce qui concerne la Révolution dans les affaires militaires (RAM), les États-Unis ont une avance tellement forte qu'ils mènent leur propre course aux armements.

▲

Malgré les énormes différences entre le Canada et les États-Unis, le fonctionnaire du MDN a rappelé qu'il existe une relation spéciale entre les deux alliés, comme en témoignent les 80 accords de défense (dont le NORAD) qui ont valeur de traité, les 150 forums bilatéraux sur les questions de défense, et les quelque 150 protocoles d'entente entre les forces armées des deux pays. Le Canada tire plusieurs avantages de cette relation spéciale, y compris un accès privilégié au marché américain de la défense, une influence limitée sur la politique de défense des États-Unis, et un bon rapport coût-efficacité dans le domaine de la défense continentale.

Le fonctionnaire du MDN a ensuite souligné que le Canada et les États-Unis, bien qu'ils soient proches alliés, n'ont pas toujours la même vision du monde. Le Canada se voit comme une puissance moyenne et préfère l'approche multilatérale en matière de sécurité, comme le montrent les efforts qu'il a déployés récemment pour faire interdire les mines terrestres et promouvoir son programme de sécurité humaine à l'ONU. Les États-Unis, pour leur part, sont plutôt enclins à agir en fonction de leurs intérêts nationaux lorsqu'ils défendent et soutiennent la démocratie partout dans le monde. Contrairement au Canada, les États-Unis se montrent souvent méfiants envers les institutions multilatérales, et ils hésitent à s'engager dans des opérations de maintien de la paix.

En ce qui concerne la relation actuelle entre le Canada et les États-Unis, le fonctionnaire a signalé qu'il y a un certain nombre de questions nouvelles qui risquent de susciter des tensions entre les deux pays. Par exemple, les États-Unis se montrent de plus en plus préoccupés par la " défense de la patrie ", ce qui comprend, par exemple, le cyber-terrorisme, les attaques contre les infrastructures, les attaques de missiles (balistiques et de croisière), la criminalité transfrontalière, etc. Au Canada, cependant, la préoccupation pour la " défense de la patrie " n'est pas aussi forte qu'aux États-Unis, et ce manque d'intérêt a amené les États-Unis à percevoir le Canada comme le " point vulnérable " du dispositif de défense des États-Unis.

Pour terminer, le fonctionnaire du MDN a soutenu que le Canada doit trouver un point d'équilibre entre deux questions stratégiques : 1) maintenir la souveraineté du Canada; et 2) accroître l'intégration des dispositifs de défense du Canada et des États-Unis. Les Américains reconnaissent que nous ne sommes pas une superpuissance, mais ils s'attendent à ce que nous ayons la capacité et la volonté de faire face aux problèmes de sécurité qui les préoccupent. En définitive, ne pas tenir compte des préoccupations des États-Unis serait très dommageable pour une alliance qui a bien servi les deux pays au cours des 50 dernières années. Dans la même veine, le fonctionnaire a recommandé aux décideurs de déterminer quelles seront les répercussions du Système de défense antimissiles (NMD) des États-Unis – sur le NORAD ainsi que sur le Canada. Il a également signalé que le Canada appuie le développement de l'Identité européenne de sécurité et de défense (IESD), et que par conséquent, nous devons déterminer ce qu'il adviendra du Canada si nous n'appuyons pas le NMD. Le Canada se retrouvera-t-il seul? Et quel sera le rôle du Canada dans le développement du NMD si nous l'appuyons? Ce sont là, a-t-il affirmé, les questions cruciales auxquelles les décideurs doivent répondre.

▲

M. David G. Haglund, le directeur du Queen's Centre for International Relations

(QCIR) a ensuite présenté un aperçu de la Stratégie 2020:

## Sujet 1 : La Stratégie 2020 et la question du " continentalisme "

Présenté par M. David G. Haglund, Ph. D. (directeur – QCIR)

Dans la présentation de M. Haglund, il a surtout été question des incidences du continentalisme sur les intérêts du Canada en matière de sécurité. Le conférencier s'est dit d'avis que, bien que l'histoire ne soit pas nécessairement cyclique, nous pouvons apprendre du passé et en tirer des leçons pour faire face aux défis du futur. Ainsi, il a comparé nos inquiétudes actuelles au sujet du Système de défense antimissiles (NMD) à la question qui était au centre des relations canado-américaines dans la dernière partie du XIXe siècle : le remplacement du traité Clayton-Bulwer et la construction du canal de Panama. Il a signalé que, comme ce fut le cas après le remplacement du traité Clayton-Bulwer, la coopération entre le Canada et les États-Unis en matière de sécurité et de défense se poursuivra probablement après la mise en place du NMD, que nous décidions de l'appuyer ou non. En effet, il y a de nombreux éléments de la " défense de la patrie " qui exigent une collaboration entre les deux pays – la lutte contre la criminalité et le terrorisme, par exemple.

M. Haglund a ensuite tourné son attention vers la Stratégie 2020 en affirmant que le " continentalisme ", une politique que le Canada applique depuis les années 1940, est un élément clé de l'internationalisme canadien. À son avis, le continentalisme est le moyen que les décideurs canadiens utilisent depuis 1945 pour intégrer la " politique américaine " de notre pays dans le contexte plus large d'une politique internationale que le Canada ne peut réaliser qu'en " utilisant la puissance américaine à ses propres fins ". (Autrement dit, le continentalisme est le moyen utilisé pour atteindre un objectif multilatéraliste.) Il a ensuite développé sa thèse selon laquelle la Stratégie 2020 poursuit cette tradition continentaliste. Un bon exemple est le soutien de l'interopérabilité (de sorte que nous puissions participer avec nos alliés aux missions qui ont de l'importance pour les Canadiens). Finalement, M. Haglund a expliqué qu'en ce qui concerne l'avenir des relations Canada-États-Unis, la question n'est pas de savoir si le Canada se détournera du continentalisme. Il s'agit plutôt de plutôt de savoir si les États-Unis demeureront fidèles au même type de continentalisme que par le passé, ou s'il se replieront sur eux-mêmes pour se concentrer sur la défense de la patrie aux dépens du multilatéralisme, comme le souhaiteraient de nombreux membres du Congrès qui sont des unilatéralistes. Il a signalé que les États-Unis pourraient aller dans l'une ou l'autre de ces deux directions.

Dans la discussion qui a suivi, de nombreux participants se sont dits d'accord avec l'argument de M. Haglund selon lequel ce sont les États-Unis qui décideront si oui ou non le continentalisme mènera au multilatéralisme. Ils ont reconnu que le continentalisme est la tactique utilisée par le Canada pour réaliser ses objectifs de politique étrangère, et que par conséquent, la question clé est de savoir si oui ou non notre voisin appuiera nos objectifs de politique étrangère à l'avenir. Dans ce contexte, certains participants ont exprimé l'avis que dans l'affaire du NMD, il s'agit surtout de déterminer si le programme est révélateur d'une volonté des Américains de se replier sur eux-mêmes, ou s'ils essaient simplement de maintenir leur sécurité nationale pour être des multilatéralistes efficaces. De toute façon, tous les participants ont été d'accord pour dire que l'avenir de la politique canadienne de sécurité et de défense dépendra des États-Unis.

Sur une note un peu différente, plusieurs participants ont affirmé que l'interopérabilité risque d'avoir des conséquences négatives si les Américains deviennent de plus en plus unilatéralistes, car le Canada sera capable, et donc

peut-être obligé, de participer à des missions douteuses susceptibles de mettre nos militaires en danger. Cependant, d'autres participants ont soutenu au contraire que l'interopérabilité ne nous obligera pas à prendre part à des missions qui ne sont pas dans notre intérêt. En effet, comme l'ont sèchement souligné certains, le continentalisme et l'interopérabilité, tels que proposés dans la Stratégie 2020, ne signifient pas que le Canada doit être le " valet des États-Unis ".

## Sujet 2 : La doctrine Axworthy, le néo-wilsonisme et les relations Canada-États-Unis en matière de sécurité

Présenté par M. Joel Sokolsky, Ph.D

M. Sokolsky a commencé sa présentation en affirmant que l'accession des États-Unis au statut de seule superpuissance a amélioré la sécurité humaine à l'échelle mondiale. À son avis, le néo-wilsonisme aux États-Unis et la doctrine Axworthy au Canada sont des " croisades ". Son principal argument est que les frictions entre le Canada et les États-Unis en matière de sécurité humaine ne portent pas sur les objectifs, mais sur l'existence de " deux tribunes ". Autrement dit, les États-Unis veulent fixer l'ordre du jour, et lorsque notre ministre des Affaires étrangères recommande une politique aux Américains, il les contrarie. M. Sokolsky a ensuite affirmé que les États-Unis, en fait, appliquent une politique de sécurité humaine qui leur permet d'avoir le beau rôle en faisant la promotion du libéralisme économique et de la démocratie partout dans le monde. Il estime que pour le Canada, la sécurité humaine est la seule façon de légitimer les interventions à l'étranger, et que par conséquent, étant donné que nos objectifs de politique étrangère concordent avec ceux des États-Unis, la prochaine étape devrait nous amener logiquement à une plus grande interopérabilité avec les États-Unis. À son avis, la principale différence entre les deux alliés, c'est que le Canada poursuit ses objectifs par la voie d'accords multilatéraux (idéalement, dans le cadre de l'ONU), tandis que les États-Unis ont tendance à agir unilatéralement sous couvert de multilatéralisme.

Dans la discussion qui a suivi la présentation de M. Sokolsky, plusieurs participants ont exprimé l'avis que le conférencier fait preuve d'un trop grand optimisme lorsqu'il présente la question des " deux tribunes " comme un problème sans gravité. Certains sont d'accord avec lui pour dire que les frictions entre le Canada et les États-Unis sont exagérées, mais beaucoup d'autres croient que les relations entre le Canada et les États-Unis sont effectivement perturbées, et qu'elles seront affectées par les " croisades " menées en politique étrangère. Face à cette réalité, certains participants ont soutenu qu'il faut accorder beaucoup d'attention au " climat " des relations canado-américaines. Ainsi, le Canada devrait " choisir ses combats avec soin ", car dans les négociations futures, les Américains se souviendront des questions sur lesquelles nous les avons défiés.

Au bout du compte, la plupart des participants se sont dits convaincus que les relations entre le Canada et les États-Unis demeurent plutôt solides. Beaucoup croient que nous avons tendance à surestimer notre aptitude à influencer la politique des États-Unis, mais ils estiment qu'il est quand même important 1) que le Canada soit présent à la table des négociations et 2) que le Canada ait bonne réputation auprès des décideurs américains. Autrement dit, le consensus est que nous devrions nous montrer sympathiques aux intérêts des États-Unis parce que de toute façon, nous n'aurons pas beaucoup d'influence sur la politique américaine.

## Sujet 3 : Nouveau regard sur l'américanisation du maintien de la paix : des casques bleus aux casques verts

Présenté par Mme Jane Boulden, Ph.D

Le but de la présentation de Mme Boulden était de déterminer si oui ou non la tendance à l'américanisation du maintien de la paix, détectée initialement par M. Joel Sokolsky en 1997, s'est poursuivie, et d'évaluer ses effets sur le processus de prise de décision du Canada et des États-Unis, et sur les relations canado-américaines. Elle a signalé que lorsqu'on examine l'attitude du Canada et des États-Unis à l'égard du maintien de la paix depuis la fin de la guerre froide, on constate que le Canada continue de participer activement aux missions de paix, tandis que les États-Unis se montrent de plus en plus disposés à y participer. Mais surtout, Mme Boulden a signalé que les opérations de paix de l'ONU ont changé de nature : il ne s'agit plus de maintien de la paix, mais d'imposition de la paix. Elle a ensuite expliqué que cette évolution découle du fait que les États-Unis ont accepté de s'impliquer davantage dans le maintien de la paix, à condition de pouvoir choisir l'approche la plus conforme à leurs intérêts. Cela étant dit, elle a pris soin d'indiquer que la nature changeante du maintien de la paix est " distincte mais non séparable " de la participation accrue des États-Unis.

En ce qui concerne le niveau de participation du Canada et des États-Unis, Mme Boulden a signalé que la question de savoir quand et dans quelles circonstances ils devraient intervenir dans un conflit préoccupait beaucoup les Américains au début des années 1990, tandis que ce n'était pas vraiment un enjeu au Canada. Les décideurs canadiens se souciaient plutôt d'améliorer le maintien de la paix. De plus, au Canada, la sécurité nationale a toujours été liée à la sécurité internationale, et on peut dire que c'est maintenant le cas aux États-Unis aussi. Enfin, Mme Boulden a indiqué que l'arrivée des États-Unis dans le secteur du maintien de la paix n'est pas, en soi, un problème. En effet, le Canada pourrait peut-être en profiter pour harmoniser sa politique étrangère avec celle de ses voisins. À son avis, les véritables enjeux pour le Canada sont : 1) la tendance de l'ONU à confier les opérations de maintien de la paix à des sous-traitants; et 2) l'usage accru de la force. Pour terminer, Mme Boulden a déclaré que le défi pour le Canada est de veiller à ce que les avantages du maintien de la paix traditionnel ne soient pas perdus dans cette transition vers un usage accru de la force.

Dans la discussion qui a suivi, un participant a déclaré que, bien que les États-Unis soient absolument déterminés à participer au maintien de la paix, il est maintenant nécessaire de repenser la façon dont nos soldats de la paix sont formés et équipés pour faire face aux conflits de l'après-guerre froide. Étant donné que c'est l'efficacité de tout le système international qui est en jeu, ce qu'il nous faut maintenant, c'est un mandat plus fort dans le domaine du maintien et de l'imposition de la paix. Certains participants ont signalé qu'il sera peut-être difficile pour le Canada de justifier ce mandat plus fort, car le public canadien est " réfractaire au risque " (il n'est pas prêt à accepter les pertes de vie). En revanche, certains participants ont fait remarquer que les soldats canadiens sont intervenus dans des endroits dangereux pendant des décennies. Par conséquent, le public canadien n'est pas plus réfractaire au risque qu'on pourrait s'y attendre, compte tenu du fait que nous avons le devoir de protéger la vie de nos soldats. Un participant a souligné qu'il serait anormal que nous ne soyons pas préoccupés par le bien-être de nos troupes.

Dans le même ordre d'idée, plusieurs participants ont soulevé la question de la nature changeante des conflits. Ils ont signalé que la distinction entre les civils et les militaires dans les conflits s'est beaucoup érodée. Aujourd'hui, le port d'un béret bleu offre peu de protection dans une zone de conflit. Devant cette réalité, certains participants se sont demandés s'il était sage d'intervenir dans les conflits qui ne menacent pas les " intérêts vitaux " de notre pays, surtout si l'on songe que ce type d'intervention se fait souvent sans le consentement des parties au conflit. En réponse à cet argument, d'autres participants ont soutenu qu'au bout du compte, toute instabilité dans une partie du monde finit par affecter notre sécurité nationale, même si elle ne nous touche pas au début. Le dernier point qui a été soulevé, c'est que le Canada semble disposé à participer à ces missions d'imposition de la paix de type nouveau, et que par conséquent, il devrait examiner s'il a la capacité de le faire.

▲

## Sujet 4 : La quête de l'Identité européenne de sécurité et de défense (IESD) et ses incidences sur la sécurité de l'Amérique du Nord

Présenté par M. Charles C. Pentland, Ph.D

Dans sa présentation, M. Pentland a surtout cherché à expliquer la déclaration de Saint-Malo et les incidences possibles de l'IESD sur la sécurité de l'Amérique du Nord. Essentiellement, M. Pentland a soutenu que la déclaration de Saint-Malo avait pour but d'exprimer le besoin que ressent l'Union européenne de définir elle-même ses intérêts en matière de sécurité et d'agir en autonomie. Il a donné un certain nombre de raisons qui pourraient expliquer pourquoi la déclaration de Saint-Malo a été signée en 1998 : 1) parce que c'était dans l'intérêt des deux principales puissances militaires européennes (France et Grande-Bretagne); 2) parce que c'était la suite logique du renforcement des structures européennes (pas très convaincant); 3) parce que le conflit du Kosovo a été un catalyseur de l'amélioration du pilier européen de l'OTAN. En ce qui concerne les conséquences de l'IESD pour le Canada, M. Pentland a signalé qu'il y a un certain nombre de possibilités. Si l'IESD s'inscrit dans une vision atlantiste, il n'y a pas grand-chose à redouter. Cependant, si l'IESD véhicule une vision française de l'autonomie, alors le Canada sera exclu du processus de prise de décision. Finalement, il a déclaré que le meilleur scénario pour le Canada serait que l'IESD se développe seulement un peu, de sorte que l'Europe ne dispose pas d'une capacité d'action autonome, mais plutôt d'institutions lui permettant d'affirmer son identité.

Dans la discussion qui a suivi, certains participants ont affirmé que ni les États-Unis ni l'Europe ne sont vraiment préoccupés par notre réaction à l'égard de l'IESD, ni par ses conséquences pour le Canada. En ce sens, beaucoup ont reconnu qu'il s'agissait principalement d'un problème canadien. Devant cette réalité, certains ont soutenu que nous devrions essayer de déterminer comment nous obtiendrons une place à la table des négociations sur l'IESD, et ce que les Européens attendront du Canada (interopérabilité et capacité de défense accrue). De nombreux participants ont affirmé que l'IESD pousse le Canada vers une Identité nord-américaine de sécurité et de défense (ou " INASD ", comme l'a appelée M. Pentland). Cependant, certains ont signalé qu'il s'agit d'une question hypothétique, car les Européens n'ont pas encore décidé s'ils adopteront une version atlantiste ou autonomiste de l'IESD. De la même façon, certains ont fait remarquer que la défense de l'Amérique du Nord ne sera peut-être pas un problème pour le Canada, car les Américains n'ont pas encore invité officiellement le Canada à participer à leur Système de défense antimissiles (NMD).

Certains participants ont traité des problèmes qu'une IESD partiellement développée pourrait causer au Canada. Par exemple, un participant a signalé que si l'Union européenne n'a pas la capacité d'assurer sa propre défense, elle devra compter sur les équipements de l'OTAN, dont le Canada est propriétaire à 6 %. D'autres ont recommandé aux décideurs de ne pas se cantonner dans le " triangle mythique " (Canada-États-Unis-Europe), mais d'élargir plutôt leurs horizons. Pour illustrer ce point, un participant a signalé que le Canada pourrait avoir des forces considérables en Europe et n'être quand même pas reconnu par les Européens. Par conséquent, peut-être que nous devrions faire une pause et décider dans quelles circonstances nous accepterons de participer à une mission dirigée par l'Union européenne (autrement dit, le Canada ne devrait pas trop s'efforcer de contrebalancer les identités européenne et nord-américaine de défense). Enfin, d'autres participants ont affirmé sur un ton provocateur que le Canada n'a pas vraiment de problème avec l'IESD, car nous n'avons plus d'intérêts stratégiques en Europe, ni de liens économiques importants avec les pays européens – la prétendue " troisième option ". Cette opinion mérite d'être examinée, car elle pourrait être révélatrice d'un changement radical dans la politique de sécurité du Canada : le relâchement des liens avec l'Europe. Si c'était le cas, il y aurait d'importantes répercussions sur les relations Canada-États-Unis.

## Conclusions

Chargé du mot de la fin, M. Haglund a signalé qu'il y a deux façons de voir la relation Canada-États-Unis dans le domaine de la sécurité. Soit la relation est suffisamment forte pour résister à bien des épreuves, soit elle est menacée par un changement fondamental dans nos préoccupations en matière de sécurité. À son avis, le moment est venu de déterminer l'état de santé général de la relation. Dans ce contexte, il a émis l'opinion que par rapport aux années passées, la relation Canada-États-Unis est en assez bon état, et qu'elle le restera pendant un bon bout de temps.

En ce qui concerne le système de défense antimissiles (NMD) des États-Unis, qui sera peut-être un élément clé de la relation, M. Haglund a conseillé aux décideurs de s'abstenir d'adopter une position définitive sur un système dont la mise en place est encore purement hypothétique. Mais en même temps, il a recommandé que nous évitions d'être trop critiques à l'endroit du système, pour ne pas causer de frictions inutiles entre le Canada et les États-Unis. Il croit qu'au bout du compte, le NMD ne modifiera probablement pas notre relation de façon radicale, car il y a d'autres problèmes de sécurité qui exigent une collaboration avec les États-Unis. À son avis, la " défense de la patrie " est plus importante pour la sécurité du Canada que le NMD, et si le Canada se concentre sur certains aspects de la défense de la patrie (ex. : lutte contre le terrorisme ou contre la criminalité), cela contribuera également à rassurer les Américains.

Pour terminer, M. Haglund a signalé que les décideurs canadiens devraient être préoccupés par les changements qui pourraient survenir au cours de la prochaine décennie, en raison du cycle électoral des États-Unis. Si le Congrès prend le dessus sur l'exécutif, la politique étrangère des États-Unis passera probablement du " méliorisme global " à l'" isolationnisme ". M. Haglund estime cependant que ce changement ne sera pas entièrement négatif pour le Canada, car il nous permettra d'économiser de l'argent et de réduire nos obligations/engagements à l'étranger, si nous le souhaitons. Dans l'ensemble, donc, quelle que soit notre évaluation de l'état de la relation Canada- États-Unis, cette relation présente encore de nombreux aspects positifs qui pourront être mis de l'avant dans les années à venir.

Mise à jour: 2002-12-23 **Avis importants**